Major Project Agreements in the Construction Industry:

A consultation document on legislative amendments

Department of Labour

March, 1989

89-02840/

PREFACE

This document undertakes to isolate and address certain difficulties associated with major construction project agreements being developed in the context of the existing *Industrial Relations Act*.

The development of major construction project agreements is by itself often a complex and difficult process, given the number of parties involved and the extent to which their interests and concerns may vary. However, the process is further complicated by the terms and conditions already agreed to by the same parties and entrenched in existing collective agreements surrounding other projects as provided for under the *Industrial Relations Act*.

INTRODUCTION

The construction industry in New Brunswick has, in recent years, improved its public image. While much of this improvement can legitimately be attributed to the achievements of individuals, it is also fair to say a good deal of credit must also be given to the commitment by construction associations, employers and trade unions to work to foster an overall industrial relations climate conducive to improved long-term relations and closer collaboration.

By making this commitment the corner stone of regular daily activities within the construction industry, industrial construction projects undertaken in recent years were completed on time and within budget and without serious workstoppages.

This achievement is commendable, particularly in the case of large construction projects where success has almost always depended on mutually-agreed to goals and objectives reached through what perhaps can best be described as "gentlemen's agreements".

The resort to informal undertakings is, in our view, largely the result of industrial relations legislation which has not kept pace with the natural evolution of events and issues which have come to characterize today's construction industry.

The next sections of this discussion paper will identify those aspects of provincial legislation which appear not to be in keeping with the needs of today's construction industry and will offer for consideration suggestions to address those needs in the context of the fundamental principals, objectives and intent of the original legislation.

THE LEGISLATION

Industrial relations in the construction industry comes under the purview of the *Industrial Relations Act*. Under this Act, provisions exist requiring that units of employees or employers be grouped by geographical area for purposes of collective bargaining. As a result of this requirement a number of certifications and accreditations have been obtained which define the whole or part of the province as a geographical area.

Once bargaining units are established and collective bargaining occurs, section 56 of the *Act* further requires there be only one collective agreement at a time between the parties to the agreement.

These provisions in our view represent a potential impediment to the negotiation, and the entering into, of a specific project agreement where circumstances would otherwise warrant such action. This is especially the case in respect of large industrial projects with an expected life span in excess of four years duration.

Under the current legislation, once an agreement is entered into, its term of operation cannot be altered except with respect to early termination and only then with the authorization of the Industrial Relations Board.

This being the case, whenever a large project is considered for implementation during the term of an existing collective agreement, specific provisions in respect of the project, such as no strike or lock-out for the duration of the construction phase, can only be negotiated to the extent that existing legislative provisions under the *Industrial Relations Act* are not contravened.

In essence then, parties to an agreement are able to negotiate and include provisions pertaining to a new major construction project only to the extent those provisions become part of the original agreement.

Notwithstanding the legislated right parties have to negotiate on major projects during the life of a collective agreement, the *Industrial Relations Act* precludes the parties from extending the term of operation of their agreement to correspond to the duration of a new project.

As a result, any recently added provisions to a collective agreement must expire at the same time as the provisions contained in the original agreement, unless the parties mutually seek an early termination of that agreement.

The current legislative framework would appear to provide the parties with the means to address issues and concerns associated with a major construction project which may arise during the life of a collective agreement. Yet, while this legislation undoubtedly accommodates two-party bargaining relationships, it is less effective in accommodating multi-party bargaining relationships.

Because major construction projects typically involve a number of parties, namely, a main developer/project owner, construction associations, various contractors, sub-contractors and trade unions, reaching consensus on a common project agreement is practically impossible to achieve within the existing legislative framework.

The main difficulty here can be directly linked to the number of certifications and accreditations which exist for different geographic areas, but which have as a common element the geographical location of a large project site.

Within the current legislative framework, a common project agreement can only be developed and entered into individually or otherwise if all the parties having agreements affecting the project seek an early termination of their existing agreements. This is done for the purpose of negotiating new agreements which address issues and concerns associated both with current operations and with a new major construction project.

Because of the variation in geographic areas, this kind of action has the potential to impact in a major way on all other construction projects, either current or planned.

For this reason, it appears modifications to the *Act* are required which would allow for the development of special stand-alone construction project agreements where the need is warranted.

SUGGESTED AMENDMENTS

In order for all parties involved in the construction phase of a major project to secure a common project agreement, the *Industrial Relations Act* should be modified to provide for the inclusion of a major project in the definition of sector under section 38 and to permit the location of such project to be excluded from the geographic areas identified at the time the original certification and accreditation orders were issued.

For purposes of ensuring the timeliness of such a legislative "carve-out" and limiting its application solely to the construction phase of a major project, it is proposed that the designation of a major project be made through a regulation by the Lieutenant-Governor in Council.

To complement the proposed designation process and to ensure legitimacy as well as awareness of this process, it is further proposed that a consultation mechanism be developed through the establishment of a Major Project Executive Committee.

The membership of the proposed Committee would include equal representation of construction industry employees and employers interests, and a chairperson. These members, as per the practice for appointment under any public board, would be appointed by the Lieutenant-Governor in Council for a term not exceeding four years.

The role of this Committee would be similar to that of the Minimum Wage Board set up under the *Employment Standards Act*. In practice, this proposed Committee would have the mandate to review designation requests from potential developers (hereafter referred to as the owner) and to render advice on the matter prior to any regulations being made.

Once a construction project has been designated by regulation to be a major project, its impact on the original certifications and accreditations and on the associated bargaining rights would have to be examined. For example, the carve-out could effectively remove all existing

bargaining rights involving the parties, with a determination on bargaining rights being sought through new applications to the Industrial Relations Board. This option has the potential to be detrimental to the current positive industrial relations climate in the construction industry.

This being the case, the Department favours an alternative and more positive course of action, namely, of entrenching in legislation transitional provisions which would maintain the original bargaining rights of the affected parties.

Because this course of action precludes the existence of a single trade union - single employers' association relationship, it will be of the utmost importance for purposes of collective bargaining to differentiate between the designated major project site and any other "off-site" projects located within the geographic area of other agreements in effect.

For this reason, it is further suggested the parties associated with a designated major project site be considered bargaining units separate and apart from any existing "off-site" units. This distinction would enable the parties to the collective bargaining process to commence collective bargaining, either individually or collectively, for purposes of entering into a major project agreement without breaching the provisions of section 56 of the *Act* surrounding "off-site" collective agreements.

Having provided the transitional means to allow collective bargaining on major projects to go forward, it is also important to address the possibility that new certifications and new accreditations will be sought under the current provisions of the *Act*.

Toward this end, it is proposed that whenever an application for certification or accreditation is made the Industrial Relations Board shall in its determination consider the employees working at the site of a designated major project or employers similarly involved to be a unit appropriate for collective bargaining purposes.

Where such an application for certification or accreditation is granted by the Board after a major project agreement has commenced to operate, the newly certified or accredited bargaining agent would become bound by the terms of the project agreement until the agreement expires.

In addition, to maintain the important distinction between individuals working on the site of a designated major project and others working off-site, it is proposed the definition of "employee" contained in section 38 of the *Act* not apply to a designated major project.

These modifications are necessary to preserve the concept of a segregated on-site unit within the context of the fundamental principal of freedom to associate, and to ensure maintenance of labour relations stability at the major project site.

It should be noted the proposed arrangement of separate and apart on-site units will impact on the current provisions in the *Act* pertaining to the taking of a strike or lock-out vote in respect of either on-site or off-site bargaining units.

When a strike vote is taken by a trade union pursuant to paragraph 94(1)(b) of the *Act*, members of the trade union who are employed on site would not be considered employees of the off-site unit. As such, they would not be able to vote as employees in respect of contract negotiations pertaining to off-site work, but they might be entitled to vote as members affected for purposes of determining double majority.

When a strike vote is taken by a trade union pursuant to paragraph 94(1)(a) of the *Act*, any member of the trade union working at a designated major project site for a period of three (3) calendar months preceding the taking of the vote in respect of off-site contract negotiations would not be eligible to vote as an employee of the off-site unit.

The opposite would apply to a vote taken in respect of on-site contract negotiations for members employed at off-site projects.

With regard to the taking of a lock-out vote, employees of an employer who are working on-site would not be counted for purposes of determining the double majority under section 95 of the *Act*.

Because those effects mentioned reinforce further the concept of segregated on-site units, the Department believes the suggestions advanced represent a effective approach to meeting the needs associated with the construction of large projects.

There exists one additional issue which needs consideration. Under subsection 104(2) of the *Act*, picketing at the place of business, operations or employment of an employer could potentially include the major project site. In essence, the place of business of an employer could include on-site and off-site projects if the employer is involved at the major project. This could precipitate the picketing of the major project site by off-site employees of the employer. This would run counter to the very principles of setting up distinct units for purposes of collective bargaining. We would propose that provisions be included which prevent off-site employees from picketing a major project site and on-site employees from picketing off-site projects.

These, in our view, are the minimal modifications to the *Act* required. While additional suggestions could be advanced, it is fair to say the proposed framework maintains the flexibility inherent to the collective bargaining process. Within that context, we are confident the current overall climate of collaboration will continue to prevail. Having provided the means to address the needs and concerns, parties to collective bargaining should be able to negotiate and agree to solutions which best suit the circumstances.

Conventions concernant les projets majeurs de l'industrie de la construction

Document de consultation sur les modifications législatives

Ministère du Travail

Mars, 1989

PRÉFACE

Ce document vise à identifier et à examiner certaines difficultés liées aux conventions concernant les projets de construction majeurs élaborés en vertu de la Loi sur les relations industrielles actuelle.

L'élaboration de conventions pour les projets de construction majeurs est un processus complexe et difficile, vu le grand nombre d'intervenants et la diversité de leurs préoccupations et intérêts. Toutefois, le processus est compliqué davantage par les modalités et conditions déjà acceptées par les mêmes parties et établies dans les conventions collectives en vigueur concernant les autres projets prévus en vertu de la Loi sur les relations industrielles.

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, l'industrie de la construction du Nouveau-Brunswick a rehaussé son image publique. Bien que cette amélioration puisse être, à juste titre, attribuée en partie aux réalisations de certains particuliers, il est également juste de dire qu'une bonne partie du mérite doit être accordée aux organisations de construction, d'employeurs et aux syndicats qui ont montré leur détermination à travailler en vue de créer un climat général de relations industrielles favorisant de meilleures relations et une collaboration plus étroite à long terme.

Grâce à cet engagement qui a constitué la pierre angulaire des activités régulières de tous les jours au sein de l'industrie de la construction, les projets de construction industrielle entrepris au cours des dernières années ont été achevés selon les échéancier et les limites budgétaires prévus ainsi que sans arrêts de travail graves.

Cet accomplissement mérite d'être mentionné, surtout dans le cas des gros projets de construction dont le succès a presque toujours été conditionnel aux buts et objectifs acceptés mutuellement selon ce qu'on pourrait mieux désigner sous le nom "d'ententes à l'amiable".

Le recours aux ententes non formelles, à notre avis, résulte principalement d'une législation sur les relations industrielles qui n'a pas évolué au même rythme que les événements et les éléments qui caractérisent l'industrie de la construction de nos jours.

Les parties suivantes de ce document de travail identifient les aspects de la législation provinciale qui ne semblent pas avoir tenu compte des besoins actuels de l'industrie de la construction. Elles proposeront aussi certaines méthodes pour répondre à ces besoins en tenant compte des principes, des objectifs et de l'esprit fondamentaux de la première législation.

LA LÉGISLATION

Les relations industrielles dans l'industrie de la construction sont régies par la Loi sur les relations industrielles. Cette loi contient des dispositions qui exigent le regroupement des unités de salariés ou d'employeurs par région géographique pour fins de négociation collective. En raison de cette exigence, un certain nombre d'accréditations et de certifications définissant l'ensemble ou une partie de la province comme une région géographique, ont été accordées.

Une fois les unités de négociation établies et la négociation collective amorcée, l'article 56 de la loi stipule qu'il ne doit y avoir qu'une seule convention collective à la fois entre les parties à l'entente.

Ces dispositions, à notre avis, peuvent représenter un empêchement à la négociation et à la signature d'une convention précise pour un projet, alors que les circonstances pourraient au contraire justifier une telle mesure. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les gros projets industriels dont la durée prévue est de plus de quatre ans.

En vertu de la législation actuelle, une fois une entente conclue, la durée de son application ne peut être modifiée, sauf pour y mettre fin avant la date prévue, et ce uniquement sur l'autorisation de la Commission des relations industrielles.

Ainsi, dans le cas d'un gros projet dont la mise en oeuvre est envisagée pendant la durée d'une convention collective actuelle, des dispositions précises relativement au projet, telles que l'absence de grèves ou de lock-out pendant la durée de la phase de la construction, ne peuvent être négociées que dans la mesure où cela ne va pas à l'encontre des dispositions législatives déjà en place en vertu de la Loi sur les relations industrielles.

Essentiellement alors, les parties à une entente peuvent négocier et inclure des dispositions concernant un nouveau projet de construction majeur uniquement dans la mesure où ces dispositions font partie de l'entente initiale.

Nonobstant le droit légiféré des parties de négocier relativement à des projets majeurs pendant la durée d'une convention collective, la Loi sur les relations industrielles leur interdit de prolonger la durée de l'application de leur convention pour la faire correspondre à celle d'un nouveau projet.

Par conséquent, toute disposition ajoutée par après à une convention collective doit expirer en même temps que celles contenues dans la première entente, à moins que les parties s'entendent mutuellement pour y mettre fin avant.

Le cadre législatif actuel semblerait fournir aux parties les moyens de répondre aux questions et aux préoccupations reliées à un projet de construction majeur qui pourrait surgir pendant la durée d'une convention collective. Pourtant, bien que cette législation soit adéquate sans doute pour la négociation entre deux parties, elle est moins efficace dans le cas des négociations entre plusieurs parties.

Vu que les projets de construction majeurs font normalement intervenir un certain nombre de parties, notamment, un promoteur et un propriétaire principal du projet, des organisations de construction, divers entrepreneurs, des sous-traitants et des syndicats, il est pratiquement impossible d'arriver à un consensus sur une convention pour un projet commun en vertu des lois actuelles.

La principale difficulté peut être liée directement au nombre d'accréditations et de certifications qui existent pour différentes régions géographiques, mais dont l'emplacement géographique d'un site d'un gros projet est l'élément commun.

En vertu de la loi actuelle, une convention pour un projet commun peut être établie et conclue individuellement ou autrement uniquement si toutes les parties ayant des conventions relativement au projet cherchent à mettre fin à leur convention en vigueur avant la durée prévue. Cela se réalise pour négocier de nouvelles conventions qui répondent aux questions et

aux préoccupations associées aux exploitations actuelles et à un nouveau projet de construction majeur.

Étant donné la diversité des régions géographiques, ce genre de mesures pourrait influer considérablement sur tous les autres projets de construction, en cours ou prévus.

C'est pourquoi il semblerait nécessaire d'apporter à la loi des modifications qui permettraient l'élaboration de conventions distinctes pour des projets de construction particuliers lorsque le besoin le justifie.

MODIFICATIONS PROPOSÉES

Afin que toutes les parties intervenant dans la phase de construction d'un projet majeur puissent arriver à une convention pour un projet commun, la Loi sur les relations industrielles devrait être modifiée pour que la définition de secteur, en vertu de l'article 38, englobe un projet majeur et permette d'exclure l'emplacement d'un tel projet des régions géographiques identifiées dans les premières ordonnances d'accréditation et de certification rendues.

Afin que ces modifications législatives puissent être apportées à un moment opportun et afin de limiter l'application d'une convention à la phase de construction d'un projet majeur, il est proposé que la désignation d'un projet majeur soit effectuée moyennant un règlement établi par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Pour compléter la désignation proposée et assurer la légitimité ainsi que la sensibilisation à ce projet, on propose également qu'un mécanisme de consultation soit mis sur pied par l'établissement d'un comité exécutif des projets majeurs.

Le comité proposé comprendrait un nombre égal de représentants des employés et des employeurs de l'industrie de la construction et un président. Ces membres, conformément aux méthodes habituellement suivies pour la nomination aux commissions publiques, seraient nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil pour un mandat ne dépassant pas quatre ans.

Le rôle de ce comité serait semblable à celui de la Commission du salaire minimum établie en vertu de la Loi sur les normes d'emploi. Dans la pratique, ce comité proposé aurait pour mandat de revoir les demandes de désignation provenant des promoteurs éventuels (ci-après appelé le propriétaire) et de donner des avis sur les questions avant l'adoption d'un règlement.

Dès qu'un projet de construction aura été désigné pour devenir un projet majeur, par l'adoption d'un règlement, son impact sur les accréditations et certifications initiales et sur les droits de négociation y associés devrait être examiné. Par exemple, la réforme pourrait

effectivement abolir tous les droits de négociation actuels des parties, et prévoir la recherche de droits de négociation par la présentation de nouvelles demandes à la Commission des relations industrielles. Cette option pourrait nuire au climat positif des relations industrielles qui prévaut actuellement dans l'industrie de la construction.

Vu les circonstances, le ministère favorise une autre mesure plus positive, notamment, celle d'inclure dans la loi des dispositions transitoires qui conserveraient le droit de négociation initial des parties en cause.

Vu que cette mesure exclut l'existence d'une relation entre un seul syndicat et une seule organisation d'employeurs, il sera très important aux fins de négociation collective d'établir une distinction entre le lieu du projet majeur désigné et tout autre projet "hors-site" situé dans la région géographique visée par d'autres conventions en vigueur.

C'est pourquoi on propose également que les parties liées à l'emplacement d'un projet majeur désigné soient considérées comme des unités de négociation distinctes de toutes les unités "hors-site" actuelles. Cette distinction permettrait aux parties à la négociation collective d'entamer la négociation collective, soit individuellement ou collectivement, afin de conclure une convention d'un projet majeur sans contrevenir aux dispositions de l'article 56 de la loi concernant la négociation collective "hors-site."

Une fois les moyens transitoires fournis pour permettre la négociation collective relativement aux projets majeurs, il est également important de tenir compte de la présentation possible de nouvelles demandes d'accréditation et de certification en vertu des dispositions actuelles de la loi.

À cette fin, il est proposé que lorsqu'elle reçoit une demande de certification ou d'accréditation, la Commission des relations industrielles considère, dans sa décision, les salariés qui travaillent sur l'emplacement d'un projet majeur désigné ou les employeurs de ce même projet comme une unité habile à négocier collectivement.

Lorsque la Commission accorde une accréditation ou une certification, après le début de l'application d'une convention concernant un projet majeur, le nouvel agent de négociation accrédité ou certifié serait lié par les modalités d'application de la convention du projet jusqu'à son expiration.

De plus, pour conserver la distinction importante entre les particuliers travaillant sur l'emplacement d'un projet majeur désigné et ceux qui travaillent en dehors de cet emplacement, il est proposé que la définition de "salarié" contenue dans l'article 38 de la loi ne s'applique pas à un projet majeur désigné.

Ces modifications s'imposent pour préserver le concept d'une unité distincte sur l'emplacement du projet conformément au principe fondamental de la liberté de s'associer; et il faut apporter ces modifications pour assurer un climat de relations industrielles stable sur l'emplacement du projet majeur.

Il est à noter que les dispositions proposées concernant les unités distinctes sur l'emplacement auront un effet sur les dispositions actuelles de la loi concernant la tenue d'un vote de lock-out ou de grève relativement aux unités de négociation sur l'emplacement et en dehors de l'emplacement.

Lorsqu'un syndicat tient un vote de grève conformément à l'alinéa 94(1)b) de la loi, les membres du syndicat qui travaillent sur l'emplacement ne seraient pas considérés salariés de l'unité hors-site. Ainsi, ils ne pourraient pas voter en tant que salariés relativement aux négociations contractuelles concernant le travail hors-site, mais ils pourraient être autorisés à voter en tant que membres touchés pour déterminer la majorité double.

Lorsqu'un syndicat tient un vote de grève conformément à l'alinéa 94(1)a) de la loi, les membres du syndicat travaillant sur l'emplacement d'un projet majeur désigné pour une période de trois mois civils précédant la tenue du vote relativement aux négociations contractuelles hors-site ne seraient pas autorisés à voter en tant que salariés de l'unité hors-site.

Le contraire s'appliquerait à un vote tenu relativement aux négociations contractuelles sur l'emplacement pour les membres participant à des projets hors-site.

En ce qui concerne la tenue d'un vote de lock-out, les salariés d'un employeur qui travaillent sur l'emplacement ne seraient pas comptés pour déterminer la double majorité en vertu de l'article 95 de la loi.

Étant donné que les effets mentionnés intensifient davantage le concept des unités distinctes sur l'emplacement, le ministère estime que les propositions présentées constituent une approche efficace pour répondre aux besoins reliés à la construction de gros projets.

Une autre question doit être étudiée. En vertu du paragraphe 104(2) de la loi, le piquetage sur les lieux d'affaires, d'activités ou d'emploi d'un employeur pourrait inclure le principal emplacement du projet. Essentiellement, le lieu d'affaires d'un employeur pourrait inclure les projets sur l'emplacement et hors-site si l'employeur participait à ce projet majeur. Cette situation pourrait favoriser le piquetage sur l'emplacement du projet majeur par des salariés hors-site de l'employeur. Cela irait à l'encontre même des principes de base de l'établissement d'unités distinctes pour la négociation collective. Nous proposons que des dispositions soit incluses afin d'empêcher les salariés hors-site de faire du piquetage sur l'emplacement d'un projet majeur et les salariés de l'emplacement de faire du piquetage pour les projets hors-site.

Ce sont, à notre avis, des modifications mineures qui doivent être apportées à la loi. Bien que d'autres suggestions pourraient être présentées, il est raisonnable de dire que le cadre proposé maintient la souplesse inhérente à la négociation collective. Nous pensons que le climat général actuel de collaboration pourra continuer de régner dans un tel contexte. Lorsque des moyens auront été fournis pour répondre aux besoins et aux préoccupations, les parties à la négociation collective devraient pouvoir négocier et accepter mutuellement les meilleures solutions possibles dans les circonstances.